

Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal

Urban resilience and local development: municipal management planning

Alfredo E. Ladillinsky
Mgr. en Ciencias Sociales
(FLACSO, Argentina)
y Profesor de Historia.
Docente en la UNLa.
alfredo.lad@gmail.com

Resumen

El artículo propone reflexionar sobre la utilidad del concepto de resiliencia y su articulación con el desarrollo local, como una herramienta efectiva para la planificación de una gestión municipal que, complementariamente a otros instrumentos y tecnologías disponibles, permita otro abordaje al proceso de análisis, diseño y estructuración de la administración, tanto en términos de políticas a implementar como del marco institucional que le de sustento. En esta perspectiva, intenta constituir un instrumento que facilite al gestor el tránsito del llano al gobierno, tenga la menor cantidad de turbulencias y las mayores precisiones posibles.

Palabras clave: resiliencia - vulnerabilidad - planificación - gestión local - desarrollo local

Abstract

The usefulness of resilience as a conceptual tool and in its articulation to local development and municipal management, is focused as both a conceptual and an effective tool for municipal management planning. Together with additional available instruments and technologies, it provides another approach to the process of analysis, design and structuring of local government administration, both in

Fecha de recepción:
8.3.20

Fecha de aceptación:
1.8.20

terms of policies to be implemented and the institutional framework that sustains it. In this perspective, the article attempts at the constitution of a management tool enabling a more accurate smoother translation of social and rank-and-file government policies

Key-words: *resilience - vulnerability - planning - Local management - local development*

Introducción

El año 2015 fue especialmente prolífico en reuniones-cumbre motorizadas por agencias del sistema de las Naciones Unidas. Como resultado de estos encuentros fueron aprobados tres acuerdos de alcance global: los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS),¹ el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,² y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático).³ La Nueva Agenda Urbana (NAU),⁴ aprobada al año siguiente, complementa temáticamente estas importantes reuniones.

Si bien sólo el Acuerdo de París es jurídicamente vinculante, todos ellos expresan compromisos que asumen los países; en efecto se espera que los gobiernos establezcan marcos nacionales para su implementación.

De forma más o menos explícita, todos ellos constituyen una completa agenda para el desarrollo de las naciones; destacan la erradicación del hambre y la pobreza como el principal desafío a resolver, y la importancia que los gobiernos implementen acciones concretas tendientes a mejorar la calidad de vida de sus poblaciones; comparten un eje central: *reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de las comunidades*.⁵ Obviamente, los objetivos y metas están expresados con un grado de generalidad tal que puedan constituir un marco de referencia para cualquier país.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2017: 20) señala que los objetivos y las metas pretenden ser de carácter integral y conjugar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental, considerando que la sostenibilidad ambiental está estrechamente vinculada a la inclusión social y la atención de las necesidades de los más vulnerables.

En esta perspectiva, el desarrollo sostenible plantea que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden necesidades sociales, como la educación, la salud, la malnutrición, la protección social y el empleo, entre otras. La Nueva Agenda Urbana (NAU 2016:6-8) propone “*que nadie se quede atrás*”, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, en especial la pobreza extrema, y facilitar el acceso equitativo para todos a la infraestructura física y social, a los servicios básicos y a una vivienda adecuada y asequible. Con la misma precisión refiere al rol asignado a las ciudades, destacando que tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París como otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, coinciden en que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas que enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y

Todos los acuerdos enfatizan la importancia de llevar adelante estas acciones en forma articulada desde los distintos niveles del Estado, pero con un especial énfasis en los gobiernos locales, primera línea del Estado y dónde las políticas públicas tienen un impacto más directo e inmediato en las comunidades. El municipio, a través de sus instancias específicas, es el primer respondiente ante la ocurrencia de un desastre o emergencia de cualquier índole, pero también constituye el espacio desde donde es posible pensar, preparar y organizar el futuro de la ciudad y su población.

En la misma lógica, ya en el año 2010, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR por sus siglas en inglés) se anticipaba lanzando la campaña mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”.

Sin embargo, el grado de generalidad que necesariamente tienen estos acuerdos de carácter global y aplicación universal, hace necesario que sus objetivos y metas sean resignificados y adaptados a cada realidad nacional y local. Y es por ello también, que los mismos organismos han elaborado manuales específicos dirigidos a la implementación de estas iniciativas a nivel municipal.⁶

Herramientas para la gestión local

El escenario político instalado tras el proceso electoral de octubre de 2019, produjo –en especial a nivel municipal– un importante recambio. Junto con las nuevas administraciones, llegaron funcionarios públicos que, más allá de sus capacidades y experiencias, en muchos casos se encontraban por primera vez al frente de la gestión y las complejidades de su entramado institucional.

Al pasar del llano al gobierno, se corporiza lo que Spinelli H. (2012:109) denomina “el temible día después”, momento en que se descubre que el capital político no garantiza las capacidades de gobierno personales e institucionales, y que pocas veces se

problematiza antes de llegar a ocupar los cargos. En general, se presta más atención a lo político que a la relevancia de las capacidades de gobierno

Al asumir nuevas autoridades en cualquier nivel ejecutivo del Estado, se toman decisiones que habrán de conformar el plan de gobierno, instrumento que expresa los lineamientos políticos fundamentales, la asignación de recursos y las estrategias que se van a usar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. “El plan es el momento de verdad de la propuesta política, dado que no es suficiente con la expresión global de los objetivos generales, sino que resulta fundamental indicar cómo van a ser realizados” (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:8). Por otra parte, desde tiempo atrás se viene planteando la importancia del desarrollo local. Poggiese y Francioni (1993:4) destacaban la idea de un desarrollo micro-regional como expresión de una sociedad y un estado local, donde lo local no es colocado como escala sino como un espacio intersectorial de la vida social.

Este artículo se propone reflexionar sobre la utilidad del concepto de resiliencia, y su articulación con el desarrollo local, como una herramienta efectiva para la planificación de una gestión municipal que, complementariamente a otros instrumentos y tecnologías disponibles, permita otro abordaje al proceso de análisis, diseño y estructuración de la administración, no sólo en términos de las políticas a implementar sino también del marco institucional que le de sustento. En esta perspectiva, intenta constituir un instrumento que permita al gestor que el salto del llano al gobierno, se realice con la menor cantidad de turbulencias y las mayores precisiones posibles para el “temible día después”.

Esta aproximación a la temática parte de una premisa. Se ha demostrado que, tras una administración que impuso ajustes estructurales pro-mercado, recomendados por el FMI u otros organismos supranacionales, recuperar el manejo y gestión del Estado, no significa recuperar automáticamente la *capacidad de gestión del Estado*, debilitado en términos de sus posibilidades de respuesta e intervención sobre la realidad cotidiana; por el contrario, resulta necesaria una tarea de reconstrucción y regeneración de esta capacidad (Toussaint 2004:158).

De acuerdo a la Ing. Claudia Bernazza (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:6), se entiende que “... la planificación en el ámbito público con el enfoque estratégico que hoy puede adoptar, es fundante de la recuperación de institucionalidad estatal, dado que es el Plan Integral de Gobierno –expresado en las planificaciones institucionales– el que otorga sentido y finalidad al Estado

Vulnerabilidad y resiliencia. Algunas precisiones

Desde su origen en la física para referir a la capacidad (“de memoria”) de ciertos materiales –como el acero– para sobreponerse a fuertes presiones externas y recuperar

su forma original, el concepto de **resiliencia** ha tenido cambios significativos en las últimas décadas.

Distintas definiciones del concepto (Ojeda 2004:12), adoptado también por la psicología y otras ciencias sociales, destacan la capacidad de los seres humanos para sobreponerse a la adversidad y construir sobre ella, en un proceso dinámico que tiene por resultado una adaptación positiva, aún en contextos de gran adversidad.

La noción de vulnerabilidad social tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que, por tener menor cantidad de activos y diversificación de estrategias, tienen menos capacidad de respuesta y resiliencia (Busso 2005:17). Por su situación de desventaja social, están expuestos a mayores niveles de riesgo en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida y la capacidad de desarrollarse por sus propios medios o aún con ayuda externa. El enfoque de la vulnerabilidad excede, aunque la incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde el enfoque de la pobreza.

El concepto de vulnerabilidad en sus distintas dimensiones (social, económica, física, institucional, laboral, etc.) aparece como la contracara de la resiliencia, que es definida como “la capacidad de las personas, las comunidades, las organizaciones, e incluso los países, expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes, de anticipar, reducir el impacto, y afrontar los efectos de la adversidad, para luego recuperarse sin comprometer sus perspectivas de largo plazo” (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja 2012:7). En síntesis, sobreponerse a la adversidad y construir sobre ella.

A través de un abordaje que enfatiza aspectos sociales del término (Infante 2004:25) se resalta también que la resiliencia tiende a fortalecer características grupales que implican mayor cohesión colectiva y permiten sobreponerse a catástrofes y desastres masivos (terremotos, inundaciones, guerras, etc.). Por su parte González (2009:2) destaca, en su trabajo sobre la vulnerabilidad social, destaca que la mayoría de los autores suele centrarse en dos interpretaciones principales para referirse a este concepto: como fragilidad o como riesgo: la primera asume que la vulnerabilidad es un atributo de individuos, hogares o comunidades, vinculados a procesos estructurales que configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre. Se trata de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de integración, movilidad social ascendente o desarrollo. Las mismas están correlacionadas con procesos de exclusión social. La segunda se centra en el efecto conjunto de factores de riesgo que aquejan a diversas unidades sociales; desplaza su atención de los atributos hacia el plano de la distribución de riesgos que son consecuencia de procesos colectivos de toma de decisión y que se confrontan con las concepciones vigentes sobre la seguridad. A los efectos de este trabajo nos remitiremos a la vulnerabilidad social en términos de precariedad vinculada con situaciones de exclusión social.

Si el concepto de resiliencia refiere a la “capacidad” como fortaleza o posibilidad, el de vulnerabilidad expresa una debilidad, imposibilidad o capacidad disminuida. La utilización de este par de conceptos antitéticos –resiliencia y vulnerabilidad– ha permitido definir y caracterizar distintas situaciones que afectan a nuestras sociedades, así como posibles vías para su resolución. La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2013:15) destaca que las amenazas de origen natural –inundaciones, terremotos, deslizamientos y tormentas– se convierten en desastres como resultado de la vulnerabilidad y la exposición humana y de la sociedad, las cuales se pueden abordar mediante políticas y acciones decisivas y la participación activa de los actores locales.

En los últimos años, el concepto de resiliencia se ha constituido en una referencia o gran paraguas desde el cual analizar, e incluso diseñar, políticas públicas, especialmente a escala municipal. En tal sentido, resulta difícil encontrar alguna acción que, en términos amplios, no pueda ser incluida en la categoría de resiliente o que favorezca la construcción de resiliencia; en esta perspectiva se entiende a la resiliencia en un rol articulador y transversal a las distintas áreas del gobierno. De ahí también su vinculación con la planificación, la organización de la administración y la programación de actividades. De todas formas, hay temáticas que, a nivel social, hacen al núcleo mismo del proceso de construcción de resiliencia: la lucha contra el hambre y la pobreza, la definición del uso del suelo, el acceso a una vivienda digna (y su vinculación con la propiedad de la tierra y las distintas formas de tenencia), al agua potable, a una educación de calidad, a la salud, al trabajo, a la igualdad de género, entre otras.

A los fines de este trabajo, se considera la resiliencia desde un enfoque social e integral (cruza transversalmente las distintas áreas de la administración), y como un concepto dinámico cuyo abordaje y aplicación debe entenderse en términos de proceso, dado el contexto complejo y cambiante al que será aplicado. Así como la planificación estratégica –en el marco de un sistema de mejora continua– requiere una retroalimentación permanente, la resiliencia supone, para potenciar las capacidades de preparación y adaptación, la adecuación de objetivos y acciones a los cambios y desafíos que impone la realidad.

Más allá que su aplicación, en términos del abordaje teórico y metodológico, no está circunscripta a un distrito en particular, el texto fue concebido teniendo como referencia el ámbito de la provincia de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense.

Los cambios ocurridos en el escenario político tras el proceso electoral de octubre de 2019 generaron una situación particularmente significativa –y poco frecuente– como es la confluencia de gobiernos del mismo signo político a nivel nacional, provincial y de un número importante de municipios del conurbano bonaerense. El nuevo entramado institucional puede pensarse, a priori, como un contexto favorable para la construcción/ fortalecimiento de la resiliencia y la reducción de vulnerabilidades a través de

políticas públicas, en especial de los sectores más postergados. Frente a la alta densidad demográfica concentrada en ese territorio, y los altos niveles de exclusión e inequidad social que afectan a importantes sectores de su población, resultará esencial el trabajo mancomunado de los distintos niveles del Estado.

Planificando la gestión para una ciudad resiliente

De acuerdo a Carlos Matus (Subsecretaría Gestión Pública 2005:9) planificar significa “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro... Se trata de una herramienta vital. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación”.

A tal efecto, resulta esencial una planificación que, desde una perspectiva estratégica, defina objetivos y metas, programe las actividades de la gestión municipal delimitando responsabilidades y recursos para cada actividad, y garantice un accionar sistemático sobre las necesidades más urgentes y –aún en otros plazos– las más importantes, superando la constante tensión entre lo urgente y lo importante que afecta a la gestión.

En este enfoque, resulta organizadora la definición que Hintze (1999:9) hace de la planificación. En este enfoque, resulta organizadora la definición que Hintze (1999:9) hace de la planificación. Antes de avanzar en la distinción entre la planificación estratégica y la operativa, expresa que la planificación puede ser descripta como el proceso mediante el cual se adoptan decisiones sobre las direcciones en las que se debe tratar de ir (las políticas), los caminos deseables o convenientes para hacerlo (las estrategias), las especificaciones en cuanto a la forma y los recursos necesarios para hacerlo (los planes) y, finalmente, sobre la oportunidad y condiciones particulares en que se utilizarán los recursos disponibles (programación de las actividades).

El planeamiento estratégico permitirá que los funcionarios identifiquen y se concentren en aspectos prioritarios de la gestión, y precisen los recursos con que cuentan localmente; posibilitará también una evaluación de fortalezas y debilidades, y un análisis de los factores externos que pudieran favorecer (u obstaculizar) el logro de resultados concretos y tangibles. En términos de una planificación para la acción, el objetivo del planeamiento estratégico consiste en acotar el margen de incertidumbre que acompaña al proceso de toma de decisiones y dar un marco de racionalidad al diseño y programación de actividades (“reduciendo la improvisación”, diría Matus), y a la asignación de los recursos públicos.

Por tal motivo constituye un insumo esencial de una gestión por objetivos y resultados, ya que “el diseño del futuro deseado y de los escenarios posibles, se convierte, ... en el

marco referencial de las acciones de largo, mediano y corto plazo, y fija los tópicos en la agenda diaria de decisiones y acciones de una organización” (Ossorio 2007:35).

En este punto, merece un párrafo aparte el rol del decisor político; al definir los objetivos de la gestión, éste actúa, de hecho, como un promotor de acciones tendientes al desarrollo, o –por decisión u omisión– como un generador de vulnerabilidades y riesgos. En términos de Matus (2007:432), ningún gobierno puede ser mejor que su selección de problemas. De acuerdo a Vilas (2002) “Ua buena administración no mejora la calidad de los objetivos de las políticas a cuyo servicio se desenvuelve”. De ahí la importancia de hacer algunas precisiones, alrededor de las “premisas” que suelen acompañar estos procesos.

Las iniciativas de modernización del Estado que predominaron en los años 80 y 90, sintetizadas en la llamada Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés), fueron cuestionadas, en especial en lo referido a la neutralidad de ciertos supuestos sobre los que descansa dicha propuesta. Las teorías del NPM no son neutrales (Thwaites Rey 2008:9) en términos de la valoración de las funciones estatales y de la relación entre la sociedad y el Estado, entre política y economía, entre mercado y Estado, sino que corresponden a una cosmovisión neoliberal no fragmentable: Tampoco son inocuas respecto de la estructura social que se deriva de esta propuesta.

Según Vilas (2002) desde una perspectiva similar, en muchas ocasiones “el debate sobre los objetivos de la política y el desarrollo se desplaza hacia la discusión de las herramientas y los artefactos ... Una visión instrumentalista y de corto plazo predomina en el análisis del Estado y de sus políticas”, escondiendo lo sustantivo, la discusión de fondo. Por ello, al momento de planificar resulta fundamental distinguir las herramientas y tecnologías de gestión –algunas comunes a distintos modelos de administración pública– de las políticas de gobierno a implementar; las decisiones del nivel político son las que definirán los objetivos de la acción estatal y las políticas que llevará adelante la administración. Ninguna herramienta o instrumento, por valiosa que sea, suple la responsabilidad política en la toma de decisiones y en la definición de las prioridades de la gestión. “Las decisiones sobre lo que debería o no hacer el gobierno son, en último término, una labor de los funcionarios elegidos en democracia. Decir lo que es básico y lo que no es necesario, en resumen, es fundamentalmente una cuestión política y no de gestión” (Aberbach y Rockman apud López (2003:23).

Lo anterior, de ninguna manera desestima la importancia de una gestión pública que sea eficaz, eficiente y efectiva⁷. Por el contrario, tras el profundo deterioro que, especialmente en términos económicos y sociales, sufrió nuestro país en los últimos años, resulta necesario destacar el aporte que, desde lo instrumental, pueden hacer algunas tecnologías para regenerar la capacidad de gestión estatal, y el accionar de una administración pública orientada al logro de objetivos y resultados.

Algunos datos permitirán definir, con mayor precisión, la compleja situación que debe enfrentar la nueva administración.

De acuerdo a Salvia (2020), director del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) la pobreza urbana por ingresos registró dos años consecutivos de deterioro desde 2017, registrándose en la segunda parte de 2019 un 40,8% de personas bajo la línea de pobreza, incluyendo 8,9% debajo de la línea de indigencia. Estas cifras significan que 16 millones de personas viven en la pobreza y 3,6 millones en la indigencia. El dato resulta aún más preocupante porque el 59,5% de los niños y adolescentes están comprendidos en la pobreza, con lo que son afectados unos 7 millones de hogares de este grupo etario. Los niveles de inseguridad alimentaria severa también aumentaron: pasaron del 7,9% en el 2018 a 9,3% en 2019.⁸ En el conurbano bonaerense los niveles de pobreza por ingreso se ubicaron en el 42% mientras que en la CABA registraban 31%. La incapacidad de alcanzar una canasta básica de consumo es mayor en el conurbano bonaerense que en el resto de las áreas urbanas.⁹

Ante esta cruda realidad, la sociedad requiere eficacia y eficiencia en la gestión pública, tanto como transparencia, participación y mayor control ciudadano en los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas públicas. El reconocimiento de estas demandas, su inclusión en la agenda institucional, y –muy especialmente– en la planificación y programación de la gestión, resulta fundamental para decisores y funcionarios.

Lo ocurrido en Argentina en las últimas décadas del siglo XX y principios del actual, deja algunas enseñanzas. El desconocimiento o la falta de percepción de ciertos reclamos sociales vinculados con la corrupción y la gestión de los recursos públicos, implicó que estas inquietudes fueran consideradas patrimonio del sector privado, en desmedro de un Estado que –en el marco de una creciente estigmatización– fue responsabilizado de todos los males que aquejaban a la sociedad.

La defensa de la gestión estatal de los servicios públicos que, durante los años 80 y 90, fue llevada adelante desde distintos sectores de la sociedad, no incluyó –con la misma intensidad– demandas de eficiencia y transparencia. Estas últimas quedaron instaladas en el “imaginario colectivo” como preocupación exclusiva de quienes promovían ajustes estructurales, privatización, descentralización (sin transferencia de recursos) y desregulación como únicas respuestas. La sociedad pagó un precio muy alto como resultado de las políticas implementadas: la destrucción del capital social acumulado por el trabajo y el esfuerzo de generaciones de argentinos.

Las políticas que se llevaron adelante –en especial durante la primera presidencia del Dr. Carlos Menem– tuvieron como ejes casi excluyentes la disminución del déficit fiscal y la reducción del gasto público, a través de sucesivos ajustes estructurales y del rediseño

(léase reducción) del aparato administrativo, afectando incluso funciones indelegables e intransferibles del Estado (Cao y Laguado 2014:141).

Años después, el gobierno de la Alianza sancionó el Decreto 103/01 que creó el Plan Nacional para la Modernización del Estado. El Plan incluía algunas iniciativas valiosas implementadas desde la Subsecretaría de la Gestión Pública,¹⁰ pero no fue posible consolidarlo ni llevar adelante muchos de sus proyectos, debido a la crisis institucional que culminó con la renuncia del Dr. Fernando de la Rúa en diciembre de 2001. Tras un período de transición, a partir del año 2003 fue necesario adecuar el Plan para dar continuidad a algunas propuestas, en especial “aquellas vinculadas con el Subsistema de responsabilización (como el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano), y otras vinculados con el subsistema de Gestión Estratégica (como el planeamiento estratégico) en el marco de un Sistema de Gestión por objetivos y resultados” (Ossorio 2007:41).

El gobierno del Ing. Mauricio Macri, a través del Decreto 434/2016, aprobó una nueva versión del Plan de Modernización del Estado que reiteró desde lo formal algunos de los ejes incluidos en el Dto. 103/01, que fue derogado. Esta nueva versión del Plan no tuvo el bagaje conceptual ni la perspectiva estratégica en relación al rol del Estado de su antecesor. Más allá de la narrativa y los discursos, el Plan constituyó –en especial por sus secuelas– un retorno hacia los objetivos englobados bajo el concepto de “Estado mínimo” de los años 80, más que una propuesta modernizadora. Algunos analistas y referentes económicos van incluso más atrás, y comparan los lineamientos económicos del gobierno de Cambiemos, en especial aquellos vinculados con el sector industrial, con el plan económico de José Alfredo Martínez de Hoz durante la dictadura militar.¹¹

Frente a las condiciones económicas y sociales que dejan tras de sí las administraciones nacional y de la Provincia de Buenos Aires de la alianza Cambiemos, reflejada –entre otras variables– en los niveles de hambre y pobreza, resulta esencial definir con precisión la direccionalidad de la gestión. Por eso, cualquier iniciativa de modernización del Estado, cualquier cambio que se proponga en sus prácticas, herramientas y tecnologías de gestión, deberá tener en cuenta si esto colabora con la inclusión de las personas y el ejercicio real de su ciudadanía (Subsecretaría de la Gestión Pública, Pcia. de Buenos Aires 2005:7) y mejora de sus condiciones de vida.

El desafío hacia el futuro consiste en superar desde la gestión, lo que, para quienes propugnan la preponderancia del mercado por sobre cualquier otra variable, aparece como una contradicción insalvable: la coexistencia de eficiencia y efectividad con equidad en las políticas públicas.

Desarrollando Ciudades Resilientes

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres lanzó en el año 2010 la campaña mundial “Desarrollando Ciudades Resilientes”, que encuentra sustento en experiencias anteriores basadas en educación y seguridad en escuelas y hospitales.¹² Esta propuesta se elaboró a partir de la preocupación internacional por la ocurrencia, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, de “desastres urbanos de origen socio-natural” (en Brasil suele usarse también el término socio-ambiental). Originariamente, esta iniciativa iba a desarrollarse durante el período 2010-2011, pero se prolongó hasta el año 2020 con el objeto de seguir promoviendo la reflexión sobre qué debían hacer las ciudades para ser más resilientes, y de qué manera implementar políticas públicas que complementen y articulen los objetivos de los distintos acuerdos globales.

La Campaña se basa en la propuesta de cumplimiento de una “lista de comprobación de 10 aspectos esenciales”¹³ o puntos básicos a tener en cuenta para el desarrollo de ciudades más resilientes, que se desprenden del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Entre otros aspectos, pueden destacarse: identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y futuros; promover el diseño y desarrollo urbano resiliente; fortalecer la capacidad institucional y social para la resiliencia; aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica. La iniciativa fue concebida, esencialmente, como una herramienta de trabajo para gobiernos locales, destinada a contribuir a la preparación y organización de los municipios para enfrentar situaciones de desastre o emergencias de origen natural o antrópico. Por ello, está dirigida a autoridades y niveles dirigenciales, para que éstos hagan partícipes y articulen tareas con distintos sectores del ámbito local, redes comunitarias, y autoridades provinciales y nacionales, para implementar políticas y acciones necesarias para la construcción de ciudades más resilientes.

A los fines de reflexionar y planificar el futuro, en párrafos anteriores se señaló que recuperar la gestión y el manejo del Estado, no implica recuperar mecánicamente la *capacidad de gestión del Estado* (condiciones para actuar efectiva y eficientemente), la cual requiere ser reconstruida tras su vaciamiento y destrucción. El desmembramiento y/o transferencia de funciones y competencias de áreas completas de la administración pública nacional, la expulsión de recursos humanos –en muchos casos los más preparados– y la desmotivación de los que aún permanecen tras años de destrato, el desfinanciamiento, falta de inversión y pérdida de ingresos de las empresas estatales, el abandono o desmantelamiento de sus bienes, constituyen algunos de los resultados de la modernización encarada por el gobierno de la alianza Cambiemos.

El caso de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas resulta emblemático. La decisión gubernamental de bajar el déficit operativo y eficientizar la empresa reduciendo los subsidios del Estado y mediante la cesión o abandono de sus rutas más rentables en manos de las nuevas firmas low-cost, conformaron un cuadro que dificultaba cualquier intento de sa-
near y reinstalar a la empresa en el lugar de jerarquía internacional que supo tener. En relación al ámbito educativo, la decana del Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Lic. Flavia Terigi, en un encuentro de especialistas previo a las elecciones de octubre, destacaba el aplanamiento de la responsabilidad del Estado, la pérdida de gran parte de los cuadros técnicos del Ministerio de Educación, y dejando un cambio cultural en las escuelas que parte de un descrédito muy grande de lo público”.¹⁴ Expresiones similares podrían explicar el estado de abandono de las distintas áreas de gobierno que encontró la nueva administración a partir del 10 de diciembre de 2019.

Lo ocurrido en el ámbito educativo, tuvo también su correlato con relación al empleo público en general y a la relación de las autoridades nacionales con el personal a su cargo. En tal sentido, y ante las frecuentes referencias discursivas de los funcionarios salientes sobre el “carácter modernizador del cambio” en la Administración Pública Nacional y sus recursos humanos durante la gestión de la alianza Cambiemos, cabe recordar las reflexiones de Henry Mintzberg (1996:13), uno de los mayores exponentes de la Teoría de la Administración Moderna: “Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: el esqueleto, la carne y la sangre pueden consumir y excretar, pero no hay fuerza de vida. Y el gobierno necesita desesperadamente una fuerza de vida” (Mintzberg 1996:13).

Las frecuentes referencias discursivas de los funcionarios salientes sobre el “carácter modernizador del cambio” en la Administración Pública Nacional y sus recursos humanos, especialmente durante el primer año de gestión de la alianza Cambiemos, contrastan con las reflexiones de Henry Mintzberg (1996:13), uno de los mayores exponentes de la Teoría de la Administración Moderna: “Una organización sin compromiso humano es como una persona sin alma: el esqueleto, la carne y la sangre pueden consumir y excretar, pero no hay fuerza de vida. Y el gobierno necesita desesperadamente una fuerza de vida” (Mintzberg 1996:13).

Este compromiso no resulta de políticas expulsivas, expresiones denigratorias del empleo público, o poniendo al frente de organismos y empresas públicas a CEOs que actúan desconociendo principios básicos, especificidades y lógicas propias de la gestión pública.

¿Una herramienta de trabajo para municipios?

La Campaña *Desarrollando Ciudades Resilientes* está dirigida a la reducción de riesgos de desastres ante amenazas de origen natural o antrópicas; propone avanzar en el reconocimiento de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades de cada ciudad o población para prepararse, y prevenir las consecuencias negativas que se derivan de un evento adverso.

Tanto a nivel global como nacional, se han realizado a nivel urbano aplicaciones valiosas de la lista de comprobación de los 10 aspectos esenciales para ciudades resilientes en la gestión local.

En Argentina pueden mencionarse, a modo de ejemplo, las políticas implementadas por la ciudad de Santa Fe para reducir el riesgo de inundaciones (premio Sasakawa de Naciones Unidas); la instalación de estaciones meteorológicas y sensores de nivel para monitoreo y alerta temprana en la Cuenca del río Areco, que permite las evacuaciones preventivas ante crecidas en San Antonio de Areco (reconocida municipalidad del mes); y la elaboración de mapas de amenazas y recursos en barrios de la Cuenca del Río Reconquista con participación de los actores comunitarios, y el desarrollo del Plan de Contingencia ante inundaciones para la Cuenca del Arroyo Medrano, en la ciudad de Gral. San Martín (provincia de Buenos Aires).

Sin desconocer la especificidad de su origen (situaciones de vulnerabilidad social desde la perspectiva del riesgo), y entendiendo el concepto de resiliencia como transversal a toda la gestión, la propuesta para el desarrollo de ciudades resilientes puede constituir un modelo analítico para repensar la ciudad con objetivos compatibles a una gestión enfocada en mejorar las condiciones de vida de su comunidad, y una herramienta útil para la organización de la administración y la programación de actividades del gobierno municipal.

Más allá que por voluntad y decisión política no se hable de la “herencia recibida”, esto no debería implicar la aceptación del “legado” sin beneficio de inventario, en especial en lo relacionado con los denominados factores críticos. Un diagnóstico preciso (descripción de la realidad social, económica-financiera, política e institucional del municipio) resulta esencial para la definición de los objetivos, metas e indicadores, y el diseño de las políticas públicas dirigidas a dar respuesta a las necesidades de la comunidad en forma rápida y eficiente.

Por ello, el punto de partida de la etapa preparatoria, es conocer, en palabras de Thwaites Rey (2008:10), la “materialidad del Estado que se recibe, es decir su morfología concreta (cuántas oficinas tiene, cuánto personal contrata, de qué recursos dispone) y sus acciones (políticas que define, tareas que ejecuta, las funciones que cumple y las que ignora)”, el nivel de fragmentación social e institucional, así como los compromisos futuros, sean éstos económico-financieros o referidos a las demandas y urgencias pendientes de resolución. En definitiva, se trata de conocer, de la manera más completa posible, con qué se va a encontrar la nueva administración desde el primer día.

Tal como destaca el Plan Trienal-Gestión Pública 2004-2007 de la provincia de Buenos Aires (Subsecretaría Gestión Pública 2005:7), las prácticas de planificación no tienen sentido si refieren a una pura formalidad volcada en un documento sin relación con la realidad institucional, los deseos, voluntades y capacidad de gestión de los decisores políticos y los equipos que éstos conducen en el marco de las organizaciones públicas.

Esta información debe surgir del intercambio entre el equipo de gobierno saliente y el entrante, y es propia de una etapa de transición. Lamentablemente, la experiencia indica que, debido a la lógica política y cierta fragilidad institucional que caracteriza al sistema político de nuestro país, no siempre se siga esta secuencia, o sólo se lo haga parcialmente. Las situaciones pueden ser clasificadas como *situación inicial*, punto de partida de un plan estratégico en el que se comprenden las causas complejas que generan los problemas, y *situación objetivo*, que es la situación deseada que se pretende alcanzar a través del plan: es el futuro imaginado, pretendido por los actores (Ossorio 2007:60).

Para precisar la situación inicial, la lista de comprobación de los 10 aspectos esenciales de la Campaña *Desarrollando Ciudades Resilientes* constituye una guía para el relevamiento informativo y la elaboración diagnóstica. A tal efecto, el entrecruzamiento de los 10 puntos básicos –como lista de chequeo de problemáticas relevantes–, con variables que el nivel político considere significativas (por ej. aspectos normativos, financieros, organigrama institucional, etc.) puede resultar de utilidad a estos fines.

La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres presentó su Campaña Global 2010–2011 “Desarrollando Ciudades Resilientes” (aún vigente). Tiempo después, la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), desarrolló un programa específico para adecuar dicha propuesta a la realidad local. Con tal motivo, elaboró la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013) para dar una inserción local a los 10 aspectos esenciales de la lista de comprobación de ciudades resilientes, y proponer su inclusión como metas de un plan de gestión municipal.

En esta lógica, la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013),¹⁵ elaborada por la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), punto focal internacional de la UNDRR en Argentina, constituye un ejemplo de su aplicación. Ante el desafío de hacer operativa, a nivel municipal, la campaña global “Desarrollando Ciudades Resilientes”, la Comisión Cascos Blancos desarrolló una herramienta dirigida a funcionarios interesados en dar inserción local a los 10 aspectos esenciales que promueve la campaña.

Si bien las elecciones de octubre 2018(oct.2019) definieron con precisión la representatividad de los distintos actores políticos en cada localidad, esto deberá complementarse con el reconocimiento de otros sectores o grupos relevantes, organizaciones sociales, cámaras empresarias, etc. y su actitud (colaboración, conflicto, indiferencia) frente a la nueva administración, para completar un cuadro de situación al inicio de la gestión.

Lo anterior se corresponde con el momento explicativo de Carlos Matus (2007: 31–32). El análisis situacional, que forma parte de este momento, permite percibir la naturaleza de los problemas que se debe afrontar, y reconocer quién o quiénes están por detrás del

mismo, elaborando una representación o construcción mental de la realidad. Esta explicación situacional resulta un insumo fundamental para realizar el estudio de factibilidad de los proyectos y cursos de acción en la fase de análisis y formulación estratégica.

En este punto, es importante tener presente que esto sólo constituye una “fotografía del momento” y no la “película” del futuro gobierno, que se irá construyendo día a día; por ello deberá ser revisada/actualizada con cierta periodicidad ante los cambios propios de la dinámica política y el desarrollo de la gestión.

El diseño normativo y prospectivo define el objetivo (futuro deseado), punto de llegada al que la administración aspira arribar tras 4 años de gestión, y a partir del cual se priorizarán tanto los problemas como los caminos posibles para su resolución. Si la *situación inicial* se corresponde con el momento explicativo, la *situación objetivo* (cómo debería ser la realidad) lo hace con el momento normativo, donde se diseña el contenido propositivo del plan y la direccionalidad de la gestión, en contraposición con los problemas y carencias relevados en la situación inicial.

Ante la constante tensión entre necesidades insatisfechas y recursos escasos, agudizada en aquellas localidades con mayores índices de pobreza y vulnerabilidad, es importante generar espacios que, a partir de metodologías e instancias participativas, permitan clasificar y jerarquizar –de manera consensuada con los destinatarios de las políticas– un listado de prioridades a los que la gestión se abocará. En base a los objetivos estratégicos definidos para la gestión, las necesidades más apremiantes deberán formalizarse en metas, indicadores y una secuencia de actividades destinadas a lograr el impacto deseado en la comunidad.

La participación de la comunidad en instancias decisorias de la planificación, resulta esencial para dotar de mayor legitimidad a las políticas a implementar, y para ampliar y/o fortalecer las bases de sustentación de la nueva administración.

En este proceso, deberá explicitarse –ya que constituye un componente fundamental del proceso decisorio y de la planificación– qué acciones el municipio está en condiciones de llevar adelante por sí mismo, y cuáles requerirán indefectiblemente la intervención de otros niveles del gobierno (nacional y/o provincial) u otros actores (p.e. aprobación de normativa específica por la legislatura local). En estos casos, resulta más complejo definir plazos para su concreción; supone la búsqueda de nuevos consensos y acuerdos, y el desarrollo de acciones previas a la implementación de los planes, todo lo cual deberá explicitarse a la población.

La fase de análisis y formulación estratégica evalúa el presente en términos del futuro deseado, y determina la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. Establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el “hoy” al futuro deseado (Ossorio 2002:63-63); en términos de Matus sería el arco direccional que separa la situación inicial de la situación objetivo.

La definición preliminar de posibles estrategias de intervención y encadenamiento de acciones y actividades, constituirá un insumo importante para el diseño de la estrategia y los cursos de acción, desagregados en programas y proyectos. La programación definirá los plazos y el ámbito espacial de proyectos y acciones, así como la asignación de los recursos, responsabilidades y personal a los programas, proyectos y acciones de acuerdo con las prioridades definidas por la gestión. En definitiva, se trata de pensar la gestión en términos de integralidad y no como compartimentos estancos.

Las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y en el plan operativo se llevan a la práctica en la fase de acción táctica operacional.

Desde la perspectiva orientada a la acción, *la planificación y la evaluación constituyen dos caras del mismo proceso de diseño e implementación de políticas públicas*; permiten un aprendizaje sobre la gestión, enmarcada en un proceso de mejora continua. Por ello, la evaluación no puede ser concebida como una actividad aislada y autosuficiente; tampoco puede ser entendida simplemente como la etapa final del ciclo de las políticas públicas, limitándose a la evaluación ex post. Por el contrario, analistas y estudiosos destacan la importancia de incluir la evaluación en el diseño de las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. De esta forma, la evaluación constituye un componente del proceso de monitoreo y control de la gestión.

Dicho esto, cabe destacar el carácter singular que adquiere la evaluación en la fase táctica-operacional, cuando se ponen en marcha las operaciones del curso de acción seleccionado. En este punto, la evaluación permite el re-cálculo y la revisión de lo actuado, así como la medición del impacto que la política implementada tuvo en la población destinataria; de ser necesario, la evaluación también habrá generado los insumos para la redefinición de la política pública.

Según cita Tamayo Sáez (1997:18), “Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado. Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas”.

A modo de conclusión

El artículo reflexiona sobre el concepto de resiliencia, y su articulación con el desarrollo local, como un instrumento efectivo para la planificación de una gestión municipal. Desde un enfoque instrumental, el trabajo centra su mirada en decisores y gestores de políticas públicas, con eje –no excluyente– en la etapa preparatoria del arribo a la gestión.

La referencia a la campaña global “Desarrollando ciudades resilientes”, y a “la Hoja de ruta para gobiernos locales” (Comisión Cascos Blancos 2013), como una herramienta destinada a contribuir a la preparación y organización de los municipios para enfrentar emergencias o situaciones de desastres de origen natural o antrópico, está presente en distintos momentos del trabajo. Ambas están enfocadas en cómo evitar y/o mitigar el impacto generado por una emergencia o desastre, salvar vidas, evitar pérdidas y garantizar la continuidad de los procesos vinculados al desarrollo humano.

En nuestro país se han desarrollado experiencias interesantes, con eje en la reducción de riesgos y la respuesta a desastres, como ya mencionadas en las ciudades de Santa Fe, General San Martín y San Antonio de Areco. Desde esta perspectiva, se han desarrollado experiencias interesantes en nuestro país, con eje en la reducción de riesgos y la respuesta a emergencias y desastres, como las ya mencionadas en las ciudades de Santa Fe, y San Martín y San Antonio de Areco de la provincia de Buenos Aires.

La planificación de estas acciones requirió el despliegue y adaptación de la lista de comprobación de aspectos esenciales para ciudades resilientes a cada realidad local.

La planificación de estas acciones requiere desplegar y adaptar los 10 aspectos esenciales para ciudades resilientes a cada realidad local. En esta lógica, la propuesta para el desarrollo de ciudades resilientes a partir de sus 10 aspectos esenciales, puede constituir un modelo analítico desde donde repensar la ciudad, con objetivos compatibles a una gestión enfocada en mejorar las condiciones de vida de su comunidad, y una herramienta útil para la organización de la administración y la programación de actividades del gobierno municipal.

Una propuesta de abordaje que pueda ser de utilidad para decisores y gestores, y para aquellos interesados en la planificación de una gestión pública que implemente políticas en las que la eficiencia y la efectividad dejen de ser antagónicas de la equidad. Políticas públicas que reconozcan como norte la promoción del desarrollo y el crecimiento económico, la lucha contra el hambre y la pobreza en todas sus formas y dimensiones, y el abordaje de necesidades sociales insatisfechas para el desarrollo de comunidades más resilientes.

¹ La Resolución A/70/1 del año 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba el documento “Transformar el mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Esta Agenda, heredera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), había sido acordada en la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, septiembre 2015).

² El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se aprobó durante la 3ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón, marzo de 2015). Instrumento sucesor del “Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”.

³ El Acuerdo de París (dic. 2015), adoptado en la COP 21, constituye el primer acuerdo universal y jurídicamente vinculante en la materia; definió como objetivo que “la temperatura media global del planeta no supere los 2° C respecto a los niveles preindustriales”.

⁴ La Nueva Agenda Urbana (NAU) se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador (oct. 2016). La AGNU refrendó la Nueva Agenda Urbana en su septuagésimo primer período de sesiones (23/12/2016).

⁵ “Oportunidades y opciones para la integración de la Adaptación del Cambio Climático con los Objetivos de Desarrollo Sustentable y el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”. UNFCCC 2017. UNDRR

⁶ La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, 2012) elaboró el documento “Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales”. En el nacional la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), elaboró la “Hoja de ruta para gobiernos locales. Un paso delante de emergencias y catástrofes”. Bs. As. 2013. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2017) elaboró el “Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

⁷ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD 2010:22) define los conceptos de eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad) y eficiencia (hacer más con menos -optimización-). Eficacia también es definida como el “grado en que se alcanzan los objetivos previamente definidos”, y la eficiencia como “la medida que se obtiene de la relación entre los recursos aplicados a una actividad y los resultados obtenidos”. La efectividad resulta de la relación entre los objetivos deseados y los productos reales.

⁸ “La pobreza en la agenda pública”. Nota de Agustín Salvia en Ámbito Financiero Opiniones, 20 de febrero de 2020.

⁹ “Según la UCA, la pobreza en la Argentina llegó al 40,8% y es la más alta de la década”. Martín Dinatale. INFOBAE Política 5/12/2019.

¹⁰ El Decreto 229/2000 crea el “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano” con el objeto de “lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo, estableciendo los principios y criterios generales que propendan a la mejora de la calidad de los mismos y reafirmando los derechos que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Nacional ...”

¹¹ La nota titulada “Tres tristes tragedias”, de Alfredo Zaiat, realiza un análisis comparativo de las políticas implementadas por los ministros José Alfredo Martínez de Hoz, Domingo Cavallo y Nicolás Dujoyne (Página 12 Economía. 31/3/2019). Héctor Méndez, ex titular de la UIA, se refería en estos términos sobre la política económica de Cambiemos para la industria: “Es más dura que la época de Martínez de Hoz” (El Cronista, Economía y Política. 5/7/2019).

¹² “La Reducción de Desastres comienza en las escuelas” 2006-2007 / “Hospitales seguros para enfrentar los desastres” 2008-2009. UNDRR

¹³ Campaña Global Desarrollando Ciudades Resilientes – Diez Aspectos Esenciales adaptados al Marco de Sendai 2015-2030 (UNDRR)

Aspecto Esencial 1. Organizarse para la resiliencia ante los desastres

Aspecto Esencial 2. Identificar, comprender y utilizar los escenarios de riesgo actuales y futuros

Aspecto Esencial 3. Fortalecer la capacidad financiera para la resiliencia

Aspecto Esencial 4. Promover el diseño y desarrollo urbano resiliente

Aspecto Esencial 5. Proteger las zonas naturales de amortiguación, para mejorar las funciones protectoras brindadas por los ecosistemas

Aspecto Esencial 6. Fortalecer la capacidad institucional para la resiliencia

Aspecto Esencial 7. Comprender y fortalecer la capacidad social para la resiliencia

Aspecto Esencial 8. Aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica

Aspecto Esencial 9. Asegurar una respuesta adecuada y efectiva ante desastres

Aspecto Esencial 10. Acelerar el proceso de recuperación y reconstruir mejor después de cualquier desastre

¹⁴ Diario Página 12, Suplemento Universidad, 10 de octubre 2019.

¹⁵ La Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres presentó su Campaña Global 2010-2011 “Desarrollando Ciudades Resilientes” (aún vigente). Tiempo después, la Comisión Cascos Blancos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto), desarrolló un programa específico para adecuar dicha propuesta a la realidad local. Con tal motivo, elaboró la “Hoja de Ruta para gobiernos locales” (2013) para dar una inserción local a los 10 aspectos esenciales de la lista de comprobación de ciudades resilientes, y proponer su inclusión como metas de un plan de gestión municipal.

Referencias bibliográficas

Busso, Gustavo (2005) “Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población”. VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Tandil, Provincia de Buenos Aires.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación (2017) *Manual para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2012) “El camino hacia la resiliencia. Tender puentes entre socorro y desarrollo para un futuro más sostenible”. Documento de debate de la Federación Internacional sobre resiliencia. Ginebra, junio.

Gonzalez, Leandro (2009) “Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social”. Publicado en Leandro M. González (comp.) y otros, *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba-CONICET, págs. 13-29.

Hintze, Jorge (1999) “Control y evaluación de gestión y resultados”. Documentos TOP sobre Gestión pública. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires.

Huertas, Franco (1993) Entrevista a Carlos Matus. PES Planificación Estratégica Situacional. CEREB - Fundación Altadir.

Infante, Francisca (2004) “Reflexiones y paradigmas sobre resiliencia”. En *Resiliencia: tendencias y perspectivas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLA, págs. 25-41

López, Andrea (2003) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual*. Buenos Aires: INAP, Serie I, Documento N° 68.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 Aprobada en la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Sendai, Japón. Marzo 2015.

Matus Carlos (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas. Fundación Altadir.

Matus, Carlos (1996) *El método PES. Planificación Estratégica Situacional*. CEREB. La Paz, Bolivia.

Matus, Carlos (2007) *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa.

Mintzberg, Henry (1996) “El capitalismo necesita del equilibrio”. *Revista Gestión V1* N° 4: 36-44.

Nueva Agenda Urbana (2016) *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos*. Descargado de www.habitat3.org

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2013) *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un Manual para líderes de los gobiernos locales*. Panamá: UNRRD.

Ojeda, Elbio (2004) “Perfiles de resiliencia”. En *Resiliencia: tendencias y perspectivas*. Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad de la UNLa, págs.11-23.

Ossorio, Alfredo (2007) *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Ossorio, Alfredo (2002) *Planeamiento Estratégico. Parte I*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Poggiese, Héctor y María del Carmen FRANCIONI (1993) “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad”. Descargado de www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/libros/argentina/flacso/n°18_Poggiese.pdf

Spinelli, Hugo (2012) “El proyecto político y las capacidades de gobierno”. *Salud Colectiva* 8 (2) 107-130.

Subirats, Joan (1992) “Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los Poderes Públicos”. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid. Fondo Editorial MAP / INAP.

Subsecretaría de la Gestión Pública (2005). “Documento N° 4. *Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial*”. Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Provincia de Buenos Aires, La Plata, noviembre.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En *La Nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Universidad: 281-312.

Thwaites Rey, Mabel (2008) “Qué Estado tras el experimento neoliberal”. *Reforma y Democracia Revista del CLAD*:35-51.

Toussaint E. (2004) *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Vilas, Carlos M. (2002) “El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la Reforma del Estado y la gestión del gobierno”. En *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* 1:46-68.

Cómo citar este artículo:

Ladillinsky, Adolfo E.: “Resiliencia urbana y desarrollo local: planificación de la gestión municipal”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol.10 N° 19: 103-121